

GESTIÓN Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LOS FONDOS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

IVÁN BERRAQUERO ESCRIBANO
MIGUEL LUQUE MAGAÑA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. Viejos problemas y nuevas soluciones en la gestión de fondos europeos. El reto de los fondos del MRR.– 2. Normativa estatal y autonómica en materia de gestión y control presupuestario sobre fondos del MRR.– II. ESPECIALIDADES EN MATERIA DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA: 1. Reglas de vinculación de los créditos y control de gestión.– 2. Modificaciones presupuestarias.– 3. Tramitación anticipada de expedientes de gasto.– 4. Elevación de límites para pagos anticipados.– 5. Compromisos de gasto plurianuales.– 6. Incorporaciones de crédito.– 7. Flexibilización del calendario de cierre.– 8. Ejecución de créditos distribuidos a las comunidades autónomas.– III. ESPECIALIDADES EN MATERIA DE CONTROL PRESUPUESTARIO: 1. Régimen de control previo: A) Normativa y procedimientos aplicables en la Administración General del Estado.– B) Medidas de Gobernanza en la Administración General del Estado.– C) Normativa y procedimientos aplicables en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.– D) Medidas de Gobernanza en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.– 2. Seguimiento de los proyectos.– IV. CONCLUSIÓN.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El reto que representa aprovechar los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en un plazo breve de tiempo exige medidas de flexibilización sobre la gestión y el control presupuestario, dentro del siempre difícil equilibrio entre urgencia del gasto y rigor presupuestario. El Estado las ha adoptado a través del Real decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, una norma cuya tramitación no ha estado exenta de polémica por haber alcanzado límites de flexibilización que cuestionan algunos principios básicos presupuestarios (como los de especialización y temporalidad de los créditos) o bien por haber relajado el alcance de la fiscalización previa en favor del control posterior. En esta flexibilización no han estado ociosas las comunidades autónomas, que también han aprobado normas ad hoc en el primer semestre de 2021. En las siguientes líneas explicamos las principales medidas aprobadas en materia de gestión y control presupuestario para la ejecución de estos fondos.

Palabras clave: gestión presupuestaria; flexibilidad; fondos europeos; control.

ABSTRACT: The challenge of taking advantage of European funds from the Recovery and Resilience Facility in a short term requires the introduction of more flexible measures on budgetary management and control, within the always difficult balance between urgency of spending and budgetary strictness. The State has adopted them through Real

Decreto-Ley 36/2020, of December 30, a regulation whose processing has not been without controversy for having reached flexibility limits that question some basic budgetary principles (such as those of specialization and temporality of the credits) or by having relaxed the scope of the previous control in favor of the later control. In this flexibility, the Autonomous Communities, which have also approved rules ad hoc in the first half of 2021, have not been idle. In the following lines we explain the main measures approved in terms of budget management and control for the execution of these funds.

Key words: budget management; flexibility; European funds; control.

I. INTRODUCCIÓN

1. Viejos problemas y nuevas soluciones en la gestión de fondos europeos. El reto de los fondos del MRR

Frente al tradicional Marco Financiero Plurianual UE (FEAGA, FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, etc.) que despliega sus efectos en el largo plazo (1.074.000 millones de euros previstos para el periodo 2021-27) los fondos «Next Generation EU» (NGEU, en adelante) están llamados a ser un instrumento temporal de refuerzo en el corto y medio plazo como respuesta a los graves efectos económicos derivados de la COVID-19, con el objetivo de reconstruir Europa y hacerla más ecológica, digital y resiliente.

La actualización de las previsiones económicas emitidas en noviembre de 2020 por la Comisión Europea (estimaciones sobre PIB, población y tasa de paro) han terminado por situar a España a la cabeza de países receptores de fondos NGEU, si bien habrá que esperar a los datos definitivos en 2022 para saber cómo queda el reparto final.

Sin embargo, a nuestro juicio, la cuestión principal no pasa tanto por ser *potencialmente* el mayor receptor de fondos, sino si España será capaz de gestionarlos en un contexto mucho más breve (y riguroso) al de los tradicionales horizontes presupuestarios de 6-7 años de los fondos europeos, aspecto en el que nuestro país precisamente no puede sacar pecho en los últimos tiempos.

Así, el Dictamen del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR, en adelante) sitúa a España en el furgón de cola en cuanto al porcentaje de absorción de fondos estructurales y de inversión europeos en el marco presupuestario 2014-20, con apenas un 39%, muy lejos de la media UE (51%) y sólo por delante de Croacia (36%) e Italia (38%) (1). Y esto pese a ser uno de los países que ha contado con mayor financiación disponible.

(1) Véase ilustración 6 del Dictamen.

Estos bajos porcentajes de ejecución se explican por la confluencia de varios factores: a) falta de fondos en partidas que requieren cofinanciación de las comunidades autónomas, b) lentitud a la hora de seleccionar proyectos o de cumplir los controles necesarios en una administración pública descentralizada y multinivel, c) la adopción de una estrategia errónea frente a otros países que optan por comprometer más fondos de los que tienen inicialmente asignados, anticipándose al riesgo de inejecución de algunos proyectos, d) la inestabilidad política que se traslada a la dificultad para aprobar las leyes anuales de presupuestos (y en relación con los fondos del MRR, a las reformas necesarias para cumplir los hitos y objetivos que posibiliten liberar más financiación), y e) la propia lentitud para el cierre de los marcos presupuestarios europeos.

Tampoco ayuda que, hasta la fecha, los esfuerzos de España se estén centrando en la canalización de los fondos destinados a subvenciones y ayudas, dejando en un segundo plano el mecanismo de los préstamos, que representa cerca de la mitad de la financiación a recibir.

Por todo ello, no es de extrañar que se ponga en duda la capacidad de nuestro país para la absorción de los fondos MRR en tan corto espacio de tiempo.

No obstante, a fin de conseguir el mejor aprovechamiento de los fondos del MRR se están adoptando iniciativas desde varios frentes. En primer lugar, a través de la colaboración público-privada, mediante los denominados «Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica» (PERTE) (2), si bien el entusiasmo inicial se va desinflando por las dudas que el Gobierno de España no termina de despejar sobre esta figura jurídica: a finales de junio de 2021 siguen sin estar claros los criterios para seleccionar estos proyectos, el Consejo de Ministros todavía no ha aprobado ninguno y tampoco se ha creado el Registro estatal de entidades interesadas en los PERTE, dependiente del Ministerio de Hacienda, que debía estar listo antes del 31 de marzo de 2021 (3). Y en segundo lugar, a través de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, adoptando normas de flexibilización y simplificación administrativa que se vienen aprobando desde finales de 2020, tanto por el Estado como por las comunidades autónomas. En los puntos siguientes analizamos con mayor detalle las relativas a la gestión y al control presupuestario.

(2) Por ejemplo, en Aragón ya se han presentado 240 proyectos con una inversión estimada de 14.000 millones de euros

(3) Véase Disposición adicional primera del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre.

2. Normativa estatal y autonómica en materia de gestión y control presupuestario sobre fondos del MRR

El capítulo I del título IV del Real decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (artículos 37 a 46) introduce un conjunto de medidas sobre las reglas generales previstas en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP, en adelante). Todas ellas tienen como rasgo común la ampliación de determinados límites y la modulación de trámites para la gestión y el control presupuestario sobre fondos del MRR.

No obstante, podría discutirse si algunas de estas medidas (elevación de límites para anticipos, flexibilidad para el reajuste de anualidades, relajación de requisitos para tramitar incorporaciones de crédito), aunque justificadas pensando en la urgencia que subyace para gastar una cantidad ingente de fondos, son coherentes con un planteamiento de gestión presupuestaria rigurosa y eficiente.

La urgencia para la aprobación de este Real decreto-ley y las dudas que se han planteado desde el Consejo de Estado (que ha criticado la ausencia de memoria económica y el análisis del impacto presupuestario) impiden conocer las razones por las que varias de estas medidas flexibilizadoras no tengan carácter básico (modificaciones presupuestarias, gastos plurianuales, incorporaciones de crédito) frente a otras que sí lo son (tramitación anticipada o seguimiento de los proyectos).

En paralelo, las comunidades autónomas, que presumiblemente serán protagonistas al gestionar y controlar cerca de la mitad de los fondos MRR, han aprobado en los primeros seis meses de 2021 distintas normas que siguen la línea marcada por el Real decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre. Se recogen en los puntos siguientes, destacando el articulado que afecta principalmente a la gestión y al control presupuestario, cuando proceda:

- *Andalucía*: Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (convalidado el 24 de febrero de 2021). En particular, el Capítulo III (artículos 17 y 18).
- *Aragón*: Ley 1/2021, de 11 de febrero, de Simplificación Administrativa.
- *Islas Baleares*: Decreto-ley 3/2021, de 12 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (convalidado el 11 de mayo de 2021). En particular, el Capítulo V (artículos 9 a 14).

- *Canarias*: Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19 (convalidado el 27 y 28 de abril de 2021). En particular, el Capítulo I del Título II (artículo 6) y el Capítulo I del Título IV (artículos 20 a 27).
- *Castilla y León*: Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas.
- *Cataluña*: Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del MRR y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público (convalidado el 24 de febrero de 2021). En particular, el Título II (artículos 4 a 10) y el Título VI (artículo 27).
- *Extremadura*: Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (convalidado el 25 de marzo de 2021). En particular, el Capítulo V (artículos 18 a 22).
- *Galicia*: Ley 9/2021, de 25 de febrero, de Simplificación Administrativa y de Apoyo a la Reactivación Económica de Galicia.
- *La Rioja*: Decreto 39/2021, de 8 de junio, por el que se aprueban medidas para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y del Plan de Transformación de La Rioja.
- *Madrid*: Orden de 29 de abril de 2021, de la Consejería de Hacienda y Función Pública, por la que se establecen los requisitos adicionales de la modalidad de fiscalización previa de requisitos esenciales para los expedientes administrativos de ejecución del Instrumento Europeo de Recuperación, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y otros fondos europeos vinculados.
- *Navarra*: Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de las actuaciones financiables con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación. En particular, el Capítulo II del Título I (artículo 5).
- *País Vasco*: Ley 1/2021, de 11 de febrero, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021. En particular, el Capítulo V del Título II (artículos 26 a 31).

Como se puede apreciar, se han utilizado normas de distinto rango y naturaleza para introducir medidas de gestión y flexibilización, ya se trate de

leyes, decretos-ley o decretos. La mayor parte se han aprobado específicamente para la gestión y el control de los fondos MRR (Canarias, Cataluña o Extremadura), mientras que otras nacen con clara vocación de permanencia (Aragón, Castilla y León o Galicia), modificando, entre otros aspectos, el contenido de las leyes autonómicas sobre hacienda, contratación y subvenciones, así como otras de carácter sectorial. Se ha añadido a este listado general la ley de presupuestos del País Vasco para el ejercicio 2021 por incluir un capítulo dedicado en exclusiva a la gestión de los fondos NGEU, que, presumiblemente, deberá reproducirse en futuras leyes de presupuestos.

No consta que se haya aprobado hasta la fecha normativa específica en las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, Murcia y Comunidad Valenciana. A finales del mes de junio de 2021 se está ultimando la tramitación la Ley de Medidas Urgentes de agilización y simplificación de procedimientos para la gestión y ejecución de los fondos de recuperación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

En el siguiente epígrafe se analizan las medidas de gestión y control presupuestario adoptadas por la norma estatal, cuyos artículos 37.4, 39, 44 y 46 constituyen legislación básica del Estado. Se citan también las especialidades que amplíen dicho alcance, o bien que constituyan aspectos novedosos dentro de la normativa autonómica, cuando proceda.

II. ESPECIALIDADES EN MATERIA DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA

1. Reglas de vinculación de los créditos y control de gestión (artículo 37 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. Básico el apartado 4)

El artículo 37 del RD-Ley 36/2020 establece la creación de un nuevo servicio presupuestario «50 Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», en el que se consignaran las dotaciones que corresponda a cada Ministerio con cargo a fondos finalistas del MRR. Los Presupuestos Generales del Estado para 2021 recogen los primeros 24.198 millones de euros, repartidos entre diecinueve ministerios, de los que tres concentran el 64% del total (Asuntos Económicos y Transformación Digital, Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y Transición Ecológica y el Reto Demográfico). El 85% del gasto se destinará a operaciones de capital (inversiones reales y transferencias de capital) (4).

(4) Con datos de ejecución presupuestaria de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, en adelante) a fecha de abril 2021 se han reconocido obligaciones contra el servicio 50 por un importe de 16 millones de euros (0,07% del total). Una vez apro-

Dotaciones del servicio presupuestario 50 "Plan de Actuación Mecanismo de Recuperación y Resiliencia" en los Presupuestos Generales del Estado para 2021

Mº para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	6.805
Mº de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	4.982
Mº de Asuntos Económicos y Transformación Digital	3.654
Mº de Educación y Formación Profesional	1.853
Mº de Industria, Comercio y Turismo	1.708
Mº de Trabajo y Economía Social	1.167
Mº de Ciencia e Innovación	1.100
Resto de Ministerios (12)	2.929

Tratándose de fondos finalistas, estos créditos presupuestarios deberán destinarse a la financiación de operaciones elegibles con cargo a la normativa específica del MRR, supeditándose al cumplimiento de los objetivos previstos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de conformidad con los criterios que establezca el Gobierno. Por tanto, el grado de afectación de estos créditos adquiere una dimensión singular, no bastando el carácter elegible de los proyectos si, pese a ello, no contribuyen al logro de los objetivos y metas prefijados, lo que deja un margen de actuación mínimo o prácticamente nulo a las distintas administraciones y organismos que participen en la ejecución de los fondos MRR. Como garantía adicional, el cumplimiento de la vinculación del gasto realizado a los objetivos del MRR constituye uno de los dos objetivos básicos de la estrategia de auditoría que desplegarán la IGAE y las Intervenciones Generales de las comunidades autónomas (5).

El apartado tercero del artículo 37 fija obligaciones similares en cuanto a vinculación de los créditos para los organismos autónomos, entidades gestoras de la Seguridad Social y resto de entes del sector público estatal con presupuesto limitativo. Para un seguimiento adecuado se exige, además, que en la confección del remanente de tesorería afectado se desglose la parte que corresponda a fondos del MRR.

El apartado segundo del artículo 37 faculta al Gobierno a «acordar las transferencias de créditos entre secciones en orden a garantizar una correcta absorción de los fondos», ampliando las facultades que a tal efecto establece el artículo 61.a LGP (autorización entre secciones limitada a reorganizaciones administrativas). Con esta medida el Gobierno podrá priorizar la ejecución de aquellos proyectos más avanzados en detrimento de otros que acumulen

bado el plan español por parte de la Comisión Europea el 16 de junio de 2021 se prevé una ejecución concentrada en el segundo semestre, con las primeras convocatorias de subvenciones para el mes de julio. No obstante, la Comisión Europea prevé para España un desembolso de 19.000 millones de euros para 2021, 5.198 millones menos de los presupuestados.

(5) Junto a la ausencia de doble financiación de los proyectos. Véase punto 4.6.6 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

retrasos, evitando recurrir a las incorporaciones de crédito, pese a la flexibilidad reconocida en el artículo 42 del propio RD-Ley 36/2020 para estas modificaciones presupuestarias (véase más adelante).

Los apartados cuarto y quinto del artículo 37 establecen el deber de reintegrar los fondos no aplicados a las finalidades previstas en el MRR, tanto por parte de los entes gestores como de las entidades privadas que se encarguen de su ejecución, lo que constituye una obligación general en la legislación subvencional (artículo 37 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones). Nuevamente, dicha exigencia se matiza para los entes gestores en aplicación del artículo 42 del RD-Ley 36/2020, ya que por vía de las incorporaciones de crédito podrán dilatar el reintegro de los fondos hasta, al menos, el cierre del ejercicio 2026, posibilidad vetada a las entidades privadas.

El reintegro por inejecución podrá ser total o parcial, regulándose el trámite por Orden del Ministerio de Hacienda. A falta de otras precisiones, se entiende que en el ámbito subvencional continuarán siendo aplicables las reglas recogidas en los artículos 17.3.n y 37.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, por lo que el reintegro parcial de los fondos no gastados (como beneficio relativo en atención al principio de proporcionalidad) exigirá un cumplimiento mayoritario de las prestaciones que deban realizar los beneficiarios.

Las comunidades autónomas han fijado en diversas normas el nivel de vinculación de los créditos procedentes del MRR. En su mayor parte por remisión genérica a su legislación propia en materia de hacienda (Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Madrid o Navarra), siendo menos frecuente la aplicación directa de las reglas expresas recogidas en la ley de presupuestos autonómica para 2021 (Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura) o en la normativa específica para la gestión de estos fondos (Baleares y Cataluña). En general, se puede concluir que el nivel de vinculación es homogéneo en su vertiente orgánica (Sección y Servicio), funcional (programa) y por fondo financiador, existiendo mayor variabilidad en cuanto a vinculación económica (capítulo, artículo o concepto).

En Andalucía, Baleares y Galicia se exige expresamente que las normas que se aprueben para la ejecución de los fondos MRR (bases reguladoras, convocatorias de subvenciones, convenios, etc.) contengan una memoria justificativa que acredite su vinculación con la gestión de proyectos financiables con dichos fondos (6).

(6) Artículo 5.3 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo 6.2

2. Modificaciones presupuestarias (artículo 38 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. No básico)

El artículo 38 del RD-Ley 36/2020, flexibiliza la autorización de modificaciones presupuestarias para los créditos vinculados al MRR suprimiendo las restricciones del artículo 52.1 LGP. A modo de ejemplo, podrán ampliarse créditos que hayan sido minorados previamente, traspasar gasto de capital a gasto corriente, o bien gasto de operaciones financieras a gasto de capital, así como transferir gasto entre secciones sin ningún tipo de restricción (reiteración de lo establecido en el artículo 37.2 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre).

Además, se delega en los ministros y en los máximos responsables de los Organismos Autónomos y del resto de entidades del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo la facultad para hacer efectivas estas transferencias entre créditos MRR que tengan consignados en sus respectivos presupuestos, no siendo necesarias las autorizaciones del Ministerio de Hacienda o del Consejo de Ministros exigibles por los artículos 61 y 62 LGP.

Aunque no se indique expresamente, se entiende que para el cumplimiento efectivo del artículo 48 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre (tramitación de urgencia y despacho prioritario en la ejecución de fondos MRR) la tramitación de estas modificaciones presupuestarias, así como de las incorporaciones de crédito del artículo 42, gozarán de prioridad frente otras de distinta naturaleza.

Si por su propia naturaleza la tramitación de modificaciones presupuestarias representa una excepción al principio de especialidad cualitativa de los créditos, puede decirse que el grado de flexibilidad casi absoluto que introduce el artículo 38 sacrifica el cumplimiento de este principio en favor de la celeridad para la ejecución del gasto. Todo ello sin olvidar que la elevada discrecionalidad con que cuenta el sector público estatal encuentra sus límites en las previsiones ya comentadas del artículo 37 del RD-Ley 36/2020: a) elegibilidad de los gastos, b) consecución de las metas y objetivos del MRR y c) transferencias realizadas dentro del servicio presupuestario «50 Mecanismo de Recuperación y Resiliencia».

En el plano autonómico, la autorización de las transferencias sobre créditos MRR cuenta con algunas particularidades. Por ejemplo, las comunidades autónomas de Castilla y León y Cataluña han optado por no despojar de estas competencias al consejero de hacienda o finanzas, cuya autorización seguirá

del Decreto-ley 3/2021, de 12 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Islas Baleares), y artículo 65 de la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia.

siendo necesaria para la aprobación de las transferencias (7). En el País Vasco, el consejero de economía y hacienda mantiene la competencia para autorizar las modificaciones presupuestarias con cargo a fondos NGEU que procedan en los presupuestos de entes del sector público institucional sujetos a derecho privado (8), y en Canarias se ha optado por un régimen similar al del Estado, reservando sólo para supuestos muy tasados la autorización del consejero competente en materia de hacienda (9).

3. Tramitación anticipada de expedientes de gasto (artículo 39 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. Básico)

El artículo 39 del RD-Ley 36/2020, de carácter básico, contempla la posibilidad de tramitar anticipadamente expedientes de gasto de ejercicios posteriores ligados a modificaciones presupuestarias, pudiendo llegar a formalizarse el compromiso de gasto, para cualquier tipo de expediente que se financie con fondos procedentes del MRR.

Aunque la tramitación anticipada no constituye una novedad en sí misma (10), la previsión del artículo 39 es, sin duda, uno de los mecanismos de flexibilización críticos para impulsar la gestión de los fondos NGEU, evitando posibles retrasos derivados de la tramitación de las leyes de presupuestos (estatales o autonómicas) que afecten a la formalización de contratos, convenios y encargos a medios propios, así como en la concesión de subvenciones.

Esta previsión es particularmente importante en el ámbito subvencional, ya que permite extender el límite tradicional al que podía llegarse con la tramitación anticipada (fase de autorización de gastos) hasta alcanzar a los propios actos de concesión de subvenciones (fase de compromiso de gastos). Aporta menos novedades en el marco de la contratación pública, donde la tramitación anticipada ya se contemplaba en la aprobación del expediente (artículo 117.2 LCSP).

(7) Punto tercero de la Disposición adicional segunda de la ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, que se remite al artículo 124 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, y artículo 6 del Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, para Cataluña.

(8) Artículo 29 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021.

(9) Artículo 21 del Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19.

(10) artículo 56 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y regla 43 de la Orden de 1 de febrero de 1996 por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado.

Dado que el artículo 39 del RD-Ley 36/2020 abre la posibilidad de tramitación anticipada de subvenciones sobre ejercicios posteriores «*cualquiera que sea el instrumento o negocio jurídico utilizado para tal fin*», parece dejar abierta la posibilidad de conceder subvenciones nominativas plurianuales con cargo a los fondos MRR, supuesto expresamente prohibido por el artículo 22.2.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (que exige expresamente la identificación del beneficiario y la dotación presupuestaria en el estado de gastos del Presupuesto), así como por el artículo 47.5 LGP.

Varias comunidades autónomas han adoptado previsiones sobre tramitación anticipada partiendo de la legislación estatal. Así, en Canarias se recoge la posibilidad de tramitar anticipadamente gastos del ejercicio corriente sin crédito disponible siempre que se haya solicitado la modificación presupuestaria oportuna, cuya aprobación determinará la continuidad del procedimiento (11); en Extremadura se ha adoptado esta misma previsión, si bien limitada específicamente al ámbito subvencional (12), y en Castilla y León se exime a estos expedientes de la aplicación de las reglas sobre imputación de compromisos y otras operaciones de ejercicios anteriores al presupuesto en vigor (13). Por último, en Galicia se especifica que, si la tramitación anticipada se realiza antes de la aprobación del proyecto de ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma, el documento contable de tramitación anticipada se sustituirá por un informe del órgano gestor en el que se pronuncie sobre la disposición futura de crédito adecuado y suficiente para atender dichos gastos (14).

4. Elevación de límites para pagos anticipados (artículo 40 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. No básico)

El artículo 40 del RD-Ley 36/2020 recoge la posibilidad de efectuar pagos anticipados de hasta un 50% sobre las cantidades a percibir en los distintos proyectos financiados con cargo a fondos NGEU. Dicha previsión se aplica,

(11) Artículo 27 del Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19.

(12) Artículo 26 del Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

(13) Reguladas en la Disposición adicional decimotercera de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León. Dicha excepción la introduce la Disposición adicional segunda de la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas.

(14) Artículo 67 de la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia.

por un lado, elevando el límite previo del 10% que ya existía sobre convenios de colaboración y encargos de ejecución en concepto de actuaciones preparatorias (artículo 21.3 LGP), y por otro, con carácter general a aquellos otros expedientes de gasto cuya normativa específica no contempla realizar pagos anticipados o bien los limita por debajo de ese 50%.

Es evidente que al quintuplicar los porcentajes máximos de anticipos sobre convenios y encomiendas no sólo se está adelantando la financiación de las «actuaciones preparatorias» (previsión original de la LGP) sino también una parte sustancial de las propias prestaciones a realizar.

En estos negocios jurídicos, al igual que en la tramitación de cualquier contrato o subvención en los que se produzcan pagos anticipados de hasta el 50%, deberán articularse mecanismos efectivos y ágiles para proceder al reintegro de estos anticipos si, por cualquier motivo, las prestaciones finalmente no pudieran ejecutarse. Y ello no sólo por el deber de reintegrar los fondos no gastados (véase epígrafe II.1), sino también por la necesidad de canalizarlos rápidamente hacia otros proyectos dentro de un calendario de ejecución que cuenta con plazos muy ajustados.

En general la normativa autonómica específica sobre fondos NGEU no innova sobre las previsiones del artículo 40 del RD-Ley 36/2020 a excepción del País Vasco, que no fija límites a los anticipos sobre subvenciones y ayudas tramitadas con cargo a dichos fondos en el presupuesto del ejercicio 2021, pudiendo concederse «siempre que se considere necesario» y sin que el beneficiario esté obligado a constituir garantías (15).

5. Compromisos de gasto plurianuales (artículo 41 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. No básico)

El artículo 41 del RD-Ley 36/2020 habilita a los gestores de fondos NGEU a autorizar la adquisición de compromisos de gasto que hayan de atenderse a ejercicios posteriores hasta un máximo de cinco años, ampliando en un año adicional el plazo máximo de cuatro ejercicios que, con carácter general, recoge la LGP para la autorización de gastos de carácter plurianual (artículo 47.2). Esta extensión se aplicará a los créditos MRR del servicio 50 dentro del presupuesto del Estado y a los consignados con la misma finalidad en los presupuestos de gastos del resto de entidades con presupuesto limitativo.

La flexibilidad presupuestaria también se traslada a los porcentajes máximos a reconocer con cargo a ejercicios futuros tomando como referencia la previsión de ejecución del ejercicio actual, como se recoge en el cuadro

(15) Artículo 31.3 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021.

siguiente. Así, por ejemplo, las prestaciones se podrán ejecutar al mismo ritmo en los tres primeros ejercicios (n, n+1 y n+2).

	Ejercicio				
	n+1	n+2	n+3	n+4	n+5
RD-Ley 36/2020 (artículo. 41)	100%	100%	70%	60%	50%
LGP (artículo 47.2)	70%	60%	50%	50%	–

Con ambas medidas se conceden facilidades para la ejecución de los proyectos, que podrán extenderse hasta alcanzar la fecha límite fijada por la normativa europea para gastar los fondos del MRR (31 de diciembre de 2026) al tiempo que se facilitan posibles reajustes de anualidades, cuando se considere necesario.

Por lo demás, en aquellos casos especialmente justificados el Gobierno se reserva la facultad para modificar estos porcentajes, incrementar el número de anualidades o autorizar la adquisición de compromisos de gasto que hayan de atenderse en ejercicios posteriores para los que no exista crédito inicial, lo que no representa ninguna novedad frente a la normativa estatal (artículo 47.3 LGP) o la relativa a las haciendas autonómicas.

6. Incorporaciones de crédito (artículo 42 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. No básico)

El artículo 42 del RD-Ley 36/2020 permite la incorporación de remanentes de crédito de ejercicios anteriores que amparen compromisos de gastos contraídos sobre fondos MRR, incrementando con ello los créditos disponibles para el cumplimiento de los hitos y metas acordados.

Es decir, la flexibilidad que otorga el RD-Ley 36/2020 pasa por suprimir la exigencia legal expresada para tramitar incorporaciones de crédito que se recoge en el artículo 58.a LGP. En esencia, la naturaleza de esta medida sigue la senda de agilizar la ejecución de los fondos MRR; sin embargo, al adoptarla el Gobierno parece adelantarse a (e incluso asumir) posibles demoras en la ejecución de los proyectos, que pueden tener su origen en los beneficiarios de los fondos (retrasos en la presentación de la documentación necesaria, en la obtención de otra financiación, etc.), o bien en la propia Administración, por insuficiencia o imposibilidad de aplicar algunas de las medidas señaladas con anterioridad (tramitación anticipada, gastos plurianuales, etc.).

Puesto que, a priori, no hay límites para la tramitación sucesiva de incorporaciones de crédito hasta el ejercicio 2026, esta medida de flexibilidad representa una quiebra del principio presupuestario de especialidad temporal de los créditos, que obliga a su ejecución en el ejercicio que determina su vigencia.

En cuanto a la financiación de las incorporaciones de crédito, la Seguridad social, los organismos autónomos y las entidades con presupuesto limitativo deberán recurrir a remanente no aplicado al presupuesto. Sin embargo, la Administración General del Estado podrá financiarlos con Deuda pública, no siendo aplicable en este caso las reglas establecidas en los artículos 50 a 58 LGP y en particular la financiación mediante bajas en el Fondo de Contingencia, desapareciendo el trámite de autorización previa del Consejo de Ministros (artículo 50.2 LGP). En contraposición, como señalan Sergio DONCEL NÚÑEZ y Adolfo FUERTES FERNÁNDEZ citando al Consejo de Estado (16), la flexibilidad presupuestaria lograda deberá conjugarse con el efecto de esta «necesidad discrecional del Gobierno sobre los niveles de déficit público en la perspectiva del artículo 135 de la Constitución».

Las únicas precisiones que se han adoptado en la normativa autonómica sobre estas medidas pasan por reconocer expresamente la incorporación de remanentes de crédito procedentes de fondos MRR dentro de las leyes anuales de presupuestos (Baleares, Castilla-La Mancha). En Cataluña, además, precisando que la incorporación se podrá efectuar en el ejercicio siguiente hasta el año 2026 y sin necesidad de compensación (artículo 8 del Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero).

7. Flexibilización del calendario de cierre (artículo 43 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. No básico)

El artículo 43 del RD-Ley 36/2020 faculta al Estado a flexibilizar el tratamiento de las operaciones financiadas con cargo a fondos MRR dentro de las operaciones de cierre presupuestario del ejercicio, incluyendo un «eventual escenario de prórroga presupuestaria» en el que no se precisaría la autorización del Ministerio de Hacienda para fijar el calendario semestral ni la exigencia de no superación del 50% del crédito inicial disponible (límite de aprobaciones de gasto).

Estas previsiones no entrañan ninguna novedad frente a las órdenes anuales de cierre de los presupuestos estatales o autonómicos, que por lo general ya cuentan con plazos diferenciados para el tratamiento de operaciones financiadas con fondos finalistas (17).

(16) Citando varios dictámenes del Consejo de Estado para autorizar créditos extraordinarios y suplementos de crédito, en concreto los dictámenes 796/2014, de 28 de julio, 875/2014, de 11 de septiembre y 907/2015, de 10 de septiembre. Véase bibliografía.

(17) Véase, por ejemplo, lo dispuesto para las comunidades autónomas de Andalucía y Aragón en los artículos 4.4.a de la Orden de 22 de octubre de 2020 de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea y 3.b de la Orden HAP/1141/2020, de 20 de noviembre, por las que se regula el cierre del ejercicio presupuestario 2020 y la apertura del ejercicio 2021, respectivamente.

Nuevamente, al abordar un eventual escenario de prórroga presupuestaria el Gobierno intenta desligar la inestabilidad política de la ejecución de los fondos MRR; de ahí la necesidad de introducir el segundo párrafo del artículo 43 (que afecta exclusivamente al presupuesto del estado), suprimiendo previsiones y autorizaciones exigidas en cumplimiento de los acuerdos de Consejo de Ministros por los que se establecen criterios de aplicación de prórroga para los ejercicios 2019 y 2020. Así, si por cualquier motivo se prorrogan los presupuestos de alguno de los ejercicios del periodo 2021-26, ambos requisitos (calendario semestral y aprobación del gasto por importe inferior al 50% del crédito inicial disponible) no serán exigibles sobre operaciones financiadas con fondos MRR.

8. Ejecución de créditos distribuidos a las comunidades autónomas (artículo 44 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. Básico)

El artículo 43 del RD-Ley 36/2020 flexibiliza las reglas establecidas en el artículo 86.2 LGP para proceder al reparto de los fondos MRR entre comunidades autónomas.

En primer lugar, se flexibiliza la regla quinta del artículo 86.2 LGP (libramientos por cuartas partes en la segunda quincena natural de cada trimestre), que tiene sentido para la gestión de ingresos sujetos a entregas a cuenta y posterior liquidación (por ejemplo, las transferencias del sistema de financiación) pero no para la aplicación de unos fondos que requieren celeridad en la tramitación.

Así, una vez acordado el reparto definitivo entre comunidades autónomas, podrán librarse los fondos MRR en su totalidad de una sola vez, impulsando la tramitación de los expedientes. Todo ello sujeto, claro está, al cumplimiento de los hitos y metas marcados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para España, que será la clave para la liberación de fondos desde la Comisión Europea a la Administración General del Estado y, posteriormente, de esta a las comunidades autónomas.

En segundo lugar, se flexibiliza la regla sexta del artículo 86.2 LGP, por la que se deducían de las transferencias a realizar por el Estado los remanentes de fondos no comprometidos en el ejercicio anterior. Dicha flexibilidad entronca con la establecida en el artículo 42, es decir, la utilización de esos remanentes por la vía de las incorporaciones de crédito, manteniendo el destino específico para el que fueron transferidos. El reintegro sólo procederá si finalmente no se ejecutan las actuaciones que se prevea financiar con tales remanentes (o bien no se disponga de proyectos reserva que cumplan la misma finalidad).

Finalmente, el artículo 44 determina que las conferencias sectoriales procederán a la aprobación de los criterios de distribución de fondos para sub-

venciones gestionadas por las comunidades autónomas con carácter plurianual para conseguir una mejor planificación.

III. ESPECIALIDADES EN MATERIA DE CONTROL PRESUPUESTARIO

1. Régimen de control previo

Para el éxito de las políticas de simplificación y agilización administrativa diseñadas dentro del proceso de ejecución de los fondos NGEU resulta imprescindible llevar a cabo una planificación simultánea en tres ámbitos fundamentales, como son el normativo, el organizativo y, el procedimental. No se trata, por tanto, de dejar en un segundo plano a la Administración, cuya actividad sigue y seguirá siendo esencial, sino de regular mejor y de uniformizar procedimientos, mediante una supresión de trámites innecesarios o prescindibles y de automatizar la actuación administrativa mediante herramientas tecnológicas que faciliten el flujo de información.

A) Normativa y procedimientos aplicables en la Administración General del Estado (artículo 45 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. No básico)

El Capítulo I del Título II recoge una serie de medidas que afectan directamente al control o fiscalización de la ejecución de los fondos NGEU; por ejemplo, se prevé la simplificación de los convenios administrativos, introduciéndose en la propia *Disposición Final Segunda* una serie de modificaciones del régimen general previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, destinadas a ganar agilidad en su tramitación.

En concreto, el artículo 45 del Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, establece que la *función interventora* es aplicable a estos expedientes conforme a lo dispuesto en la LGP y en su normativa de desarrollo, artículos 150 y ss, con una serie de especialidades.

En primer lugar, la *fiscalización previa* de todos los actos incluidos en la letra a) y la del reconocimiento de las obligaciones prevista en la letra b) del artículo 150.2 LGP *se ejercerá*, si los actos están sujetos a función interventora, *en régimen de requisitos básicos*, cualquiera que sea el tipo de gasto al que se refiera el expediente y su cuantía; no procederá la aplicación del régimen general de fiscalización en ningún caso.

Como *extremos adicionales* aplicables a los expedientes que implementen la aplicación de estos fondos, únicamente se verificarán aquellos que determine el Consejo de Ministros a propuesta de la Ministra de Hacienda, previo informe de la IGAE, en la fiscalización previa de los actos incluidos en la letra a) del artículo 150.2 LGP.

En concreto, estos aspectos adicionales se refieren a los de comprobación general del artículo 152.1 LGP, a la existencia de informe del Servicio jurídico y dictamen del Consejo de Estado en aquellos expedientes en que sea preceptivo, de manera que, con posterioridad a su emisión, únicamente se constatará su existencia material y su carácter favorable.

Por su parte, en la intervención previa del reconocimiento de las obligaciones, prevista en la letra b) del artículo 150.2 LGP, diferenciaremos entre los gastos incluidos en los Acuerdos de Consejo de Ministros relativos a los arts. 152 y 147 LGP en cuyo caso la comprobación en el ejercicio de la función interventora de requisitos básicos, en la intervención previa del reconocimiento de la obligación *alcanzará los extremos de general comprobación y los adicionales previstos en los mencionados Acuerdos*, exigibles de acuerdo con la normativa aplicable a estos expedientes; mientras que para el resto de los gastos en la intervención previa del reconocimiento de la obligación, la comprobación *alcanzará exclusivamente los extremos de general comprobación referidos en el artículo 152.1 LGP*.

Respecto el ejercicio de la mencionada *fiscalización previa* y de la intervención previa del reconocimiento de las obligaciones derivadas de este tipo de expedientes, se remitirá a la intervención la documentación necesaria para verificar el cumplimiento de los extremos de preceptiva comprobación de acuerdo con el régimen de control aplicable. (18)

En segundo lugar, respecto a la intervención *de la comprobación material de la inversión* definida en el inciso final del epígrafe b) del citado artículo 150.2 LGP, se efectuará conforme a lo establecido en la sección 4.º, capítulo IV, Título II de los reales decretos 2188/1995, de 28 de diciembre, y 706/1997, de 16 de mayo, en los que se desarrolla, respectivamente, el régimen de control interno ejercido por la IGAE y por la Intervención General de la Seguridad Social.

En tercer lugar, los actos de *ordenación y pago material* se intervendrán conforme a lo establecido en la sección 5.º, capítulo IV, Título II de los reales decretos 2188/1995, de 28 de diciembre, y 706/1997, de 16 de mayo, en los que se desarrolla, respectivamente, el régimen de control interno ejercido por la IGAE y por la Intervención General de la Seguridad Social.

En todo caso, el despacho de estos expedientes gozará de prioridad respecto de cualquier otro, debiendo de pronunciarse el órgano de control en el plazo máximo de cinco días hábiles.

Con carácter general a los supuestos anteriormente mencionados cabe advertir que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.2 LGP, el

(18) El Interventor General de la Administración del Estado podrá determinar la documentación a remitir.

Consejo de Ministros podrá acordar la aplicación del *control financiero permanente en sustitución de la función interventora*.

Finalmente, las entidades del sector público estatal, autonómico y local, tanto las de presupuesto limitativo como las de presupuesto estimativo deberán remitir, con la periodicidad, procedimiento, formato, y referencia a las fechas contables que establezca la Autoridad de gestión nacional del correspondiente programa o mecanismo comunitario, *información sobre el seguimiento de la ejecución contable de los gastos imputados a proyectos o iniciativas del Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación de la UE*, con la debida identificación de dichos proyectos o iniciativas a través del código de referencia único mencionado en el apartado 1, del programa o mecanismo comunitario, y de la entidad u organismo a que correspondan.

B) Medidas de Gobernanza en la Administración General del Estado

La IGAE asume la competencia sobre control interno en los términos del artículo 140 LGP. No obstante, de forma específica, debemos señalar (19) las estructuras de gobernanza del Plan Nacional de Recuperación (20).

En el primer nivel tendríamos, la *Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, para la dirección y coordinación del Plan, de la que forman parte el presidente del Gobierno, los ministros, varios secretarios de estado vinculados a la ejecución del Plan, la autoridad responsable del MRR y el responsable del Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, entre otros miembros.

En un segundo nivel más técnico e integrado por un máximo de hasta 20 funcionarios, tendríamos el *Comité Técnico para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, para dotar de asistencia y soporte técnico a la Comisión.

Para dejar participar y dar voz a las comunidades autónomas, se crea la *Conferencia Sectorial del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, mediante la que se canaliza la adecuada participación de las comunidades autónomas en los proyectos del Plan, así como para poner en marcha mecanismos de coordinación para su ejecución.

Finalmente, en el ámbito de la sociedad civil, se crea un *foro de participación específico para favorecer el diálogo con las organizaciones empresariales y sindicatos* en relación con el desarrollo del Plan, así como la adopción de posibles medidas estructurales.

(19) Véase Capítulo II del Título III del Real Decreto Ley 36/2020 de 30 de diciembre.

(20) Aprobado por la Comisión en el mes de junio 2020.

De igual forma, se contempla la posibilidad de que los ministerios impulsen la creación de otros foros de participación y grupos de alto nivel de carácter transversal, a fin de integrar a todos los actores con relevancia en la ejecución del Plan, facilitando la generación de sinergias.

Además, se designa al centro directivo competente en materia de fondos europeos dentro del Ministerio de Hacienda como autoridad responsable del MRR, con importantes funciones tanto en las relaciones con la Comisión Europea como actuando de instrumento de coordinación con los ministerios y demás administraciones públicas involucradas, supervisando los progresos y asumiendo la dirección del Comité Técnico.

Por su parte, se atribuyen a la IGAE las funciones propias de la autoridad de control, previéndose también que el Gobierno rinda cuentas, trimestralmente, sobre los avances del Plan a la Comisión Mixta del Congreso para la Unión Europea. En concreto, es el artículo 21.1 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, el que identifica las competencias concretas de control tanto de la IGAE como del Servicio de Coordinación Antifraude.

En el mencionado artículo a la IGAE se le atribuye el diseño y control de los fondos que se exijan por la normativa europea, coordinando los diferentes niveles de control asignados a cualquier otro órgano de control estatal, autonómico o local, así como el ejercicio de las relaciones con las Instituciones Comunitarias y Nacionales para asegurar un sistema de control eficaz y eficiente.

Para el ejercicio de estas funciones adicionales a las que le son propias como Autoridad de auditoría, *la IGAE tendrá libertad de acceso a los sistemas de información* de las entidades públicas estatales que participen en la gestión de fondos europeos para garantizar la evaluación continuada de las operaciones, así como a cualquier otro registro en el que se reflejen actuaciones de ejecución de fondos europeos. Cualquier entidad pública o privada quedará obligada a facilitar la información que, en el ejercicio de estas funciones, le sea solicitada.

Por su parte, el *Servicio Nacional de Coordinación Antifraude*, en el ejercicio de sus funciones para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea frente al fraude, la corrupción o cualquier otra actividad ilegal, promoverá las labores de prevención, detección e investigación del fraude que sean precisas, manteniendo a estos efectos las relaciones necesarias con los órganos de gestión y control.

C) Normativa y procedimientos aplicables en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Ley 1/2020, de 11 febrero, de Simplificación Administrativa de Aragón)

La Ley 1/2020, de 11 febrero, de Simplificación Administrativa de Aragón nace con vocación y alcance estructural y, será la que guiará el futuro proceso

de simplificación y mejora de la normativa y procedimientos administrativos de la Comunidad Autónoma, agilizando el proceso de control del gasto derivado de los Fondos NGEU y, en concreto, en el marco de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica. Cada dos años, como anexo al Plan de Gobierno regulado en la normativa de transparencia, se publicará un *Informe de evaluación y seguimiento* de la simplificación administrativa en el sector público aragonés, así como un *Catálogo de Buenas Prácticas*.

En concreto, el artículo 15 regula la necesidad de que el departamento competente en materia de calidad normativa, en coordinación con los demás departamentos, elabore y publique, dentro del primer semestre de cada legislatura un *Plan de Simplificación Normativa* anejo al Plan de Gobierno (21) para actualizar y consolidar las disposiciones autonómicas vigentes para simplificar y reducir el número de normas y, adaptar las ya existentes a los principios de buena regulación. Esta medida, resulta especialmente importante ante la magnitud e importancia de los fondos NGEU que están por llegar.

Por su parte, el seguimiento de la ejecución de tales fondos se realizará con cada revisión del *Plan Anual Normativo*, dando lugar a la elaboración de un informe final que se adjuntará, previo informe de la Comisión de Simplificación Normativa, al Plan de Simplificación Normativa.

Las principales medidas en las que se pretende traducir ese esfuerzo de simplificación de procedimientos administrativos y que deberán ser considerados en el control, serán: la sustitución de autorizaciones previas por declaraciones responsables o comunicaciones, la implantación efectiva del silencio positivo, lo que representa una de las novedades más importantes; la *reducción de plazos* de resolución o informe; la *coordinación interna* de los órganos implicados en un mismo procedimiento; y la *reducción de las obligaciones de aportación de documentación* o la efectividad del derecho a no aportarla cuando la Administración disponga de ella o pueda obtenerla por sí misma son cuestiones que, aun cuando están presentes en la normativa administrativa general, distan mucho de estar efectivamente implantadas y, sobre todo, no lo han sido a través de un proceso global, integrado y propositivo, orientado a lograr su máxima extensión en la organización.

El artículo 14, por su parte, regula medidas de racionalización de la intervención administrativa por parte del sector público autonómico, tales como:

(21) Artículo 14 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón dispone que el gobierno deberá aprobar en los primeros seis meses de cada legislatura un Plan de Gobierno, en el que se identificarán los objetivos estratégicos perseguidos, las actividades y medios necesarios para alcanzarlos, incluidos los recursos humanos y los costes económicos que previsiblemente serán necesarios para conseguirlos, una estimación temporal para su consecución, la identificación de los órganos responsables de su ejecución, así como los indicadores que permitirán su seguimiento y evaluación.

promover la utilización de instrumentos de racionalización; por ejemplo, la utilización de la «*declaración responsable y la comunicación*»; aplicar la *declaración responsable y la comunicación en cualquier ámbito de competencia autonómica*, con la única excepción de los supuestos en los que la normativa de la Unión Europea o del Estado, de aplicación directa o básica, exija declaraciones, autorizaciones o licencias previas; o realizar una actividad de comprobación e inspección.

En este último supuesto (actividades de comprobación e inspección) las Administraciones podrán requerir en cualquier momento, en el ejercicio de su potestad de inspección y control, que se aporte la documentación exigible conforme a la normativa que resulte de aplicación y el interesado estará obligado a aportarla.

La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación en tiempo y forma de la comunicación, de la declaración responsable o de la documentación que sea, en su caso, requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado tendrá, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar, las siguientes consecuencias: la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos; asimismo, la resolución de la Administración pública que declare tales circunstancias obliga al interesado a restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad, y la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley.

Esta actividad de comprobación posterior de lo declarado o comunicado incluye las manifestaciones y documentos objeto de la declaración responsable y tendrá lugar dentro del plazo de seis meses (22) desde su presentación o, en su caso, desde la presentación de la subsanación de las deficiencias detectadas (23).

La actividad de comprobación no impedirá el pleno ejercicio de la potestad de inspección conforme a lo que establezca la legislación sectorial aplicable.

Los artículos 27 y siguientes, contemplan medidas de simplificación de procedimientos, como la que tiene que ver con su resolución, por silencio administrativo positivo, en el caso de procedimientos iniciados a instancia

(22) La normativa sectorial podrá establecer un plazo de comprobación inferior al general de seis meses establecido en esta ley.

(23) Transcurrido el plazo máximo para la actividad de comprobación, la legislación sectorial aplicable podrá establecer el derecho del declarante o comunicante a solicitar la emisión por el órgano o entidad competente de un acto de conformidad.

de parte y competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de sus OOAAs; asimismo, el plazo máximo para notificar resolución expresa será de seis meses, salvo en el caso de procedimientos competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus OOAAs, en cuyo caso se reduce a la mitad, es decir, tres meses.

Con carácter general, el plazo máximo de emisión de informes y dictámenes será de 10 días.

D) Medidas de Gobernanza en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón

La *Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa* contempla como principal novedad, la constitución de la Comisión de simplificación administrativa por un plazo de cinco años que podrá renovarse sin limitación de mandatos. Se constituirá por un máximo de diez miembros designados entre el personal al servicio del sector público autonómico y local de Aragón con experiencia en derecho administrativo, organización administrativa, gestión y políticas públicas, empleo público, contratación administrativa, subvenciones, administración electrónica y transformación digital de organizaciones.

Por su parte, la *Intervención General de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dispone dentro del *Servicio de Control Financiero* del denominado *Servicio de Control Financiero de los Fondos Europeos*, como encargado de aplicar la normativa general (24) referido al control de la gestión económico-financiera de las entidades que integran el Sector Público de Aragón, así como la específica para Aragón como es la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma, aprobada por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón (25) y las disposiciones especiales que, en materia de

(24) Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

(25) 1.- *El ejercicio de las competencias de control interno de la actividad económico-financiera, de la Administración, los Organismos Públicos y las Empresas Públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón previstas en la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ello supone:*

b) *El control y la comprobación de todos los actos de la Administración de la Comunidad Autónoma y de los Organismos Autónomos, que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, con el fin de asegurar que la administración de la Hacienda se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso.*

c) *El control y la comprobación de la actuación, en el aspecto económico financiero, de los Departamentos de la Administración, de los Organismos Públicos, de las Empresas Públicas y del resto de entidades en las que participe de forma mayoritaria, directa o indirectamente, la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica, y su adecuación al ordenamiento jurídico así como a los principios generales de buena gestión financiera.*

control financiero del gasto de los fondos europeos, se ha regulado en el Real Decreto Ley 36/2020 de 30 de diciembre para la flexibilización de la gestión.

2. Seguimiento de los proyectos (Artículo 46 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre. Básico)

Las entidades del sector público estatal adaptarán el sistema de información contable *para que el registro contable de las operaciones de gasto en las que se incurra a partir del ejercicio 2021 (26)* pueda identificarse a través de un *código de referencia único del proyecto* o iniciativa que a tal efecto se haya asignado por la Autoridad de gestión nacional del correspondiente programa o mecanismo comunitario.

En concreto, serán la IGAE y la *Dirección General de Patrimonio del Estado*, los órganos responsables de incorporar la identificación del código de referencia único a los proyectos o contratos asignado por la Autoridad de gestión nacional, para las convocatorias y los contratos que se aprueben a partir de 2021 (27) en la Base de Datos Nacional de Subvenciones y Ayudas Públicas y la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Junto a estas entidades la *Dirección General de Fondos Europeos* proporcionará servicios en línea para la validación *del código de convocatoria* en la BDNS; *del número de identificación de contrato* en la Plataforma de Contratación del Sector Público; y *del código de referencia único del proyecto* o iniciativa en el sistema de gestión de fondos europeos, a efectos de la incorporación de estos datos en las operaciones contables.

Conforme al diseño del procedimiento a que nos acabamos de referir, las operaciones de gasto (28) serán identificadas a través del código de convocatoria de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) o del número de identificación del contrato en la Plataforma de Contratación del Sector Público, según corresponda, cuando, según la fase de gasto, dicha información ya estuviera disponible.

Finalmente, esta información derivada del seguimiento presupuestario incluirá los importes de ejecución de gastos en las fases en que se establezca,

(26) Únicamente, los susceptibles de imputación a proyectos o iniciativas del Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación,

(27) En este sentido, igualmente, *las entidades del sector público estatal, autonómico y local* establecerán los procedimientos para garantizar que consta en la Base de Datos Nacional de Subvenciones y Ayudas Públicas o en la Plataforma de Contratación del Sector Público, respectivamente, la identificación del proyecto o iniciativa a que corresponden la convocatoria o contrato a que se refiere el apartado anterior, para las convocatorias o contratos que se aprueben a partir de 2021.

(28) Directamente relacionados con los gastos del Fondo NGEU.

así como la identificación del código de convocatoria de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) o el Número de identificación de contrato en la Plataforma de Contratación del Sector Público, según corresponda, cuando según la fase de gasto dicha información ya estuviera disponible.

IV. CONCLUSIÓN

La flexibilización de la gestión y el control presupuestario de los fondos NGUE es uno de los pilares en los que se sustenta la estrategia española en el marco del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia. El Estado ha introducido estas medidas en el Capítulo I del Título IV del Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, norma cuya tramitación no ha estado exenta de polémica por haber alcanzado límites de flexibilización que cuestionan algunos principios básicos presupuestarios, como los de especialización y temporalidad de los créditos, o bien por haber relajado el alcance de la fiscalización previa en favor del control posterior. En este proceso flexibilizador no han estado ociosas algunas comunidades autónomas, que también han aprobado normas *ad hoc* en el primer semestre de 2021 (la Comunidad Autónoma de Aragón, sin embargo, con escaso desarrollo a nivel normativo, procedimental y organizativo). Queda por ver si este conjunto de medidas será suficiente para compatibilizar la necesaria flexibilidad con el rigor presupuestario, permitiendo a España absorber los fondos NGEU con rapidez y eficiencia.

V. BIBLIOGRAFÍA

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2021): «Plan de recuperación para Europa».
- DONCEL NÚÑEZ, Sergio y FUERTES FERNÁNDEZ, Adolfo (2021): «La dimensión presupuestaria del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: especialidades en materia de gestión y control», en *Economía Industrial*, número 419, pp. 127-139.
- GIMENO FELIÚ, José María (2021): «De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución», en Observatorio de Contratación Pública.
- LERINS SÁNCHEZ, Eva (2021): «Seminario de actualización jurídica del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Lérida».
- LA MONCLOA (2021): «Plan de recuperación – Gobernanza. La agilización de los procedimientos administrativos».
- OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN, MINISTERIO DE HACIENDA (2021): «Guía básica del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia».

- PINTOS SANTIAGO, Jaime y MORENO MOLINA, José Antonio (2021): «Fondos Next Generation EU: medidas afectas a la contratación pública en el Real Decreto Ley 36/2020 (I)», en <https://www.jaimepintos.com/>.
- CONSEJO DE ESTADO (2020): «Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre de 2020, sobre el proyecto de Real Decreto-ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia».
- FUNCAS (2020): «Plan de Recuperación para Europa: principales elementos e implicaciones para España», en *Papeles de Energía*, número 11, pp. 27-33.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2020): «Dictamen n° 6/2020, de 7 de septiembre de 2020, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia».